

## AZ EURÓPAI AGRÁRPOLITIKA ESZMÉNYEI ÉS REALITÁSAI

UDOVECZ GÁBOR dr.

**Kulcsszavak:** Közös Agrárpolitika, SPS, vidékfejlesztés, szív és ész konfliktusa.

### ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

A mezőgazdaságra, s általában az élelemtermelésre is egyre élesedő, globalizálódó verseny vár. Ez magyarázza, hogy az európai agrárpolitika eszményei és realitásai mindinkább konfliktusba kerülnek, és ez az oka a KAP állandó reformjainak, ezzel függenek össze a verseny torzításai, valamint a KAP következtetlenségei is. A magyar helyzetet, s a fejlődési lehetőségeket is – ezeken túlmenően – az örökölt versenyhátrányok és a felemás csatlakozási felkészülés miatti új kihívások is befolyásolják. A versenyben való leszakadás megelőzése szempontjából fontos év 2007, amikor is át kell alakítani a nemzeti támogatási rendszert; a nemzeti kiegészítő támogatások (top up) rendszerét; illetve elő kell készíteni az uniós közvetlen támogatási rendszer, az ún. SAPS rendszer átalakítását. A felzárkózás, a piacok és a munkahelyek megtartásának esélye megalapozható a mintegy 1400 Mrd Ft-ot kitevő vidékfejlesztési források ésszerű elköltségével.

Az Európai Unió Közös Agrárpolitikájának (KAP) léteznek általános, gazdasági társadalmi céljai és egy-egy időszakra vonatkozó, ennél konkrétabb agrárpolitikai törekvései. Az első szférába a természeti örökség, az agrárökológiai potenciál megőrzése és az európai sokszínűség garantálása tartozik. Míg az operatívabb célok között a versenyképesség növelése, a minőség javítása, az élelmiszerbiztonság és az agrárkörnyezet korábbinál fokozottabb védelme szerepel leggyakrabban.

A „szív” és az „ész” ütközete azonban az EU politikájában, gazdaságpolitikájában, s főleg agrárpolitikájában is felismerhető. Mi, magyarok is – egyebek mellett – azért csatlakoztunk bizalommal az európai integrációhoz, mert az retorikájában folyamatosan hitet tett a sokszínűség megőrzése mellett. Virágozzék minden nemzet, nyelv, kultúra! Az agrárpolitikában ugyanezt takarja a diverzitás tudatos támogatása. Ezen nemcsak a

természeti sokszínűség – a növények, az állatok, a természetes környezet, az élőhelyek, a vizek stb. – megóvása értendő, hanem a konyhaművészet, a gazdálkodási formák, a sajátos fajok, fajták, technológiák értékes elemeinek megtartása is. Leegyszerűsítve ez a vonzó retorika. A gyakorlat, a valóság azonban ettől meglehetősen eltér. Az Európai Uniónak nincsen elegendő ereje ideáinak megvédésére. A gazdasági verseny öldöklő és egyre inkább globális.

*Mi változott meg?* Elsősorban a kereskedelmi korlátok lebontása, a szállítási feltételek javulása, s az emberek életmódjának átalakulása. A gyors ütemű urbanizáció nap mint nap növeli azoknak a számát, akik milliós tömböket képezve szervezett élelemellátásra kényszerülnek, tömegfogyasztókká válnak, egyszer s mind megteremtik a keresletkoncentráció feltételeit. Az integrációs pólus, a gazdasági diktátum pólusa változott meg: ha a kereslet minden határon túl koncentrálódik, a kínálatnak is követnie

kell ezt az irányzatot. Állandó minőségű, nagytömegű élelemre van szükség, kevészámú megbízható beszállítóval. Erre a kihívásra tehát először az élelmiszer-kereskedelem, majd rövid időn belül az élelmiszeripar reagált. Vajon a mezőgazdaság, a nyersanyagtermelés megúszhatja ezt a globalizációs kihívást? Tegyük hozzá, sem a mezőgazdasági termelésben, sem pedig az élelmiszertermelésben nem Európa diktál a világnak. Észak- és Dél-Amerikában és a déli féltekén is jók a természeti adottságok (esetleg évente kétszer aratnak!), olcsóbb a munkaerő, kiépített a logisztikai hálózat, kevésbé kényesek a környezetvédelemre, nem beszélve a humán- és állatjóléti feltételekről. Kevesebb bürokráciával béklyózzák vállalkozóikat. Ráadásul a piacvezető országokban az európainál nagyságrendekkel nagyobb az átlagos birtokméret!

A világkereskedelem hatalmasai – a WTO tárgyalássorozaton – módszeresen sarokba kényszerítik Európát, mondván: túl sokat költ a mezőgazdaság támogatására, túlzottan védi piacait. Az agrárkereskedelem liberalizálása nemcsak ezért elkerülhetetlen, hanem azért is, mert az európai gazdaság szereplőinek többsége is ebben érdekelt. A fogyasztók is. Csak a termelők nem. Ők viszont az aktív lakosság 1-3%-át teszik csak ki.

Sajnos, feledésbe merült a KAP lényege, tartós közgazdasági értelme, a racionális európai területi munkamegosztás kialakítása. Természetesen a „racionális” jelzőn van a hangsúly, ami feltételezi a verseny tisztaságát, a versenyfeltételek azonosságát. Nem filozófiai értelemben, mert – mint tudjuk – a tökéletes versenyhez valamennyi szereplőnek teljes körű információval kellene rendelkeznie. Ez nem így van! Joggal elvárható lenne azonban, hogy a teljesítmények viszonylag objektív megméréstételése azonos szabályozó rendszerben, összevethető mércével történjen meg. Sajnos, ez sem így van. Napjainkban az ún. „egységes” európai agrárpiacon tombol a támogatási rendszerek versenye, a tagállamokban egymástól eltérő, egymást átfedő, állandóan „átmeneti” szabályok érvényesülnek, eltérő bázisok, kvóták, örökölt kétoldalú egyezmények mellett. Hatalmas különbségek tapasztalhatók a vidékfejlesztési támogatások színvonalában, nem beszélve a piaci és az ún. közvetlen kifizetések erősen differenciált nagyságáról.

Beszélhetünk-e jótékony (igazságos?) versenyről olyan gazdasági erőterben, amelyben a tagállamok múltbéli támogatottsága, ennek következtében elért jövedelmei, felhalmozott eszközei hihetetlen mértékben differenciálódtak, s jelenleg is igen eltérőek?

### 1. táblázat

#### Néhány tagállam helyzetének összevetése 2004-ben

(M. e.: euró/ha)

Tagállam	Összes támogatás <sup>1/</sup>	Közösségi támogatás <sup>2/</sup>	Üzemi bruttó jövedelem <sup>3/</sup>	Eszközérték
Hollandia	1 109,7	592,4	1 848,3	47 608,1
Finnország	1 071,3	394,4	532,2	6 032,8
Franciaország	451,5	333,5	499,2	4 226,7
Spanyolország	296,4	267,9	935,0	6 632,6
Ausztria	594,7	328,0	945,3	13 216,2
Portugália	384,3	292,0	468,4	3 941,8
Magyarország	169,6	92,9	248,7	2 572,8

<sup>1/</sup> Összes támogatás = EAGGF Garancia + EAGGF Orientáció + Nemzeti támogatás

<sup>2/</sup> Közösségi támogatás = EAGGF Garancia + EAGGF Orientáció

<sup>3/</sup> Üzemi bruttó jövedelem = Üzemi jövedelem + bérek

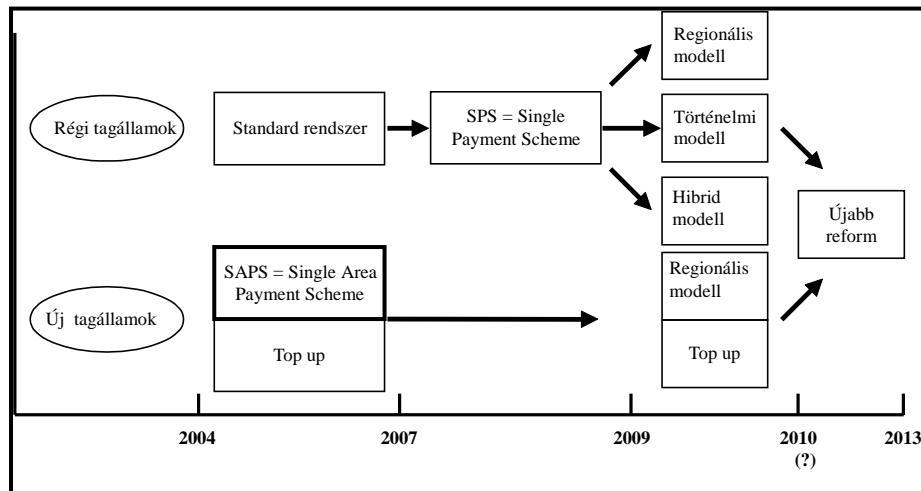
Forrás: DG Agri, Brüsszel 2005, illetve FADN, [http://ec.europa.eu/agriculture/rca/dwh/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/agriculture/rca/dwh/index_en.cfm)

Aligha hihető, hogy a több évtized alatt felhalmozódott, részben teljesítménnyel alátámasztott, de eltérő támogatásokkal is torzított versenyfeltételek az elkövetkező években

érdemben kiegyenlítődnék. Ráadásul az újabb starthelyzet sem azonos, sőt a választási lehetőségekben is felfedezhetők diszkriminatív elemek!

1. ábra

### Eltérő választási lehetőségek



Forrás: Udovecz Gábor

Az összes agrártámogatásnak egyelőre mintegy 80%-a a termeléshez és a piacrajutáshoz kapcsolódik, s 20%-a szolgál vidékfejlesztési intézkedéseket. Az első pilléres támogatások felhasználását a régi tagállamokban az ún. standard rendszer szabályozta, míg az új tagállamok közül nyolcan a SAPS (Single Area Payment Scheme) rendszert, illetve az ehhez kapcsolódó nemzeti kiegészítések (top up) rendszerét alkalmazza. A SAPS + top up rendszer önmagában is ellentmondásos, hiszen a SAPS termeléstől elválasztott támogatási forma, míg a top up támogatások termeléshez kötöttek. Az egyik támogatás igénybevételéhez nem kell pl. búzát vetni, de a másikhoz kell!

Mit jelentenek az eltérő választási lehetőségek? Először is a régi tagállamok múltbeli teljesítményeik (átlaghozamok, állatlétszámok stb.) alapján konzerválhatják magasabb támogatottságaikat, illetve az ebből származó versenyelőnyeiket. Másodszor, adottságaiknak megfelelően választhatnak tisztán történelmi (üzemsoros) modell és tisztán regionális (területi átalány-támogatási) modell között, illetve ezek tetszés szerinti kombinációi (hibrid modell) között.

A választási lehetőségeknek ez a széles skálája az új tagok számára nem áll rendelkezésre. Ők csak a regionális modellt választhatják, cipelve magukkal általában gyenge múltbeli

teljesítményeik következményeit is! Némelyek (pl. Magyarország) reménykedhetnek ugyan abban, hogy támogatottsági szintjük 2013-ra megközelíti az EU-15-ökét, de ezt a reményt jócskán beárnyékolják a KAP időközi felülvizsgálatáról (Health Check) szóló előzetes elképzelések, amelyek többsége csökkentést és szigorítást prognosztizál.

#### A HAZAI TAPASZTALATOK

Köztudott, hogy az EU csatlakozásra való hazai felkészülés felemásra sikerült, így az európai lét első tapasztalatai is meglehetősen vegyesek. Nem csoda, hogy a szív és az ész nálunk egyre-másra konfliktusba kerül.

Az agrártársadalom egyik része alkalmazkodott és alkalmazkodik a reális trendekhez, vajmi keveset törődve a leszakadókkal. A másik része elutasít mindent, ami „nagy”, mindent, ami a növekedést, a termelésfejlesztést szolgálja. Leegyszerűsítve! Nem kell több gabona, nem kell több hús, nem kell több bor, nem kell több sertés! Helyette még kiterjedtebb tájgazdálkodás, még több hungarikum, még több biotermék, még erősebb falufejlesztés szükséges. Szintén leegyszerűsítve! Így folyik a süketek párbeszéde, miközben a valós teendőkkel kevesebbet (és késve) foglalkoznak az indokoltnál.

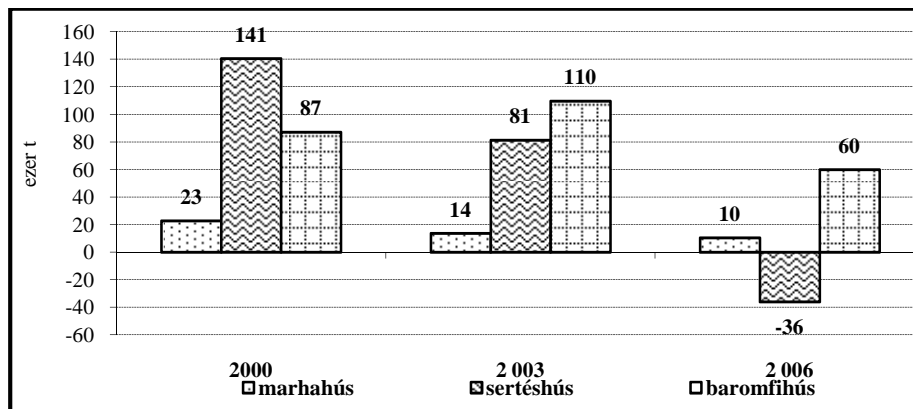
A csatlakozást követő években pedig kiütözköztek a hazai régi gyengeségek,

elsősorban amikor váratlanul erős versennyel találták szemben magukat a vállalkozók, gazdálkodók. Az eddigi mérleg egyik oldalán – a viszonylag nagy és jól szervezett gazdaságok körében – növekvő (európai!) támogatások, javuló termelési eredmények és szilárduló jövedelempozíció mutatható ki. A másik oldalon hosszan sorolhatók a negatív, orvosolandó következmények. Az örökölt gyengeségek – alacsony szervezettség és felszereltség, hiányos logisztikai rendszerek, elavult földhasználati szerkezet, szeszélyesen differenciált termelési (gazdálkodási) színvonal – miatt, valamint az új kihívások (gyors kereslet koncentráció, importnyomás) következtében piacvesztés, strukturális feszültségek jöttek létre, s túlzottan sokan kényszerültek a termelésből kivonulni.

*a/ Az egyik valós kérdés az, hogy miképpen lehet megállítani a magyar agrárökológiai potenciál relatíve romló kihasználását; az állattenyésztési és a kertészeti ágazatok leépítését, piacvesztését? Vagyis: hogyan oldható meg a potenciálisan versenyképes gazdaságok (és ágazatok) piacrajutási esélyeinek javítása? Érdemes azon elgondolkodni, hogy a dél-európai gabonahiányos övezetbe miért érkezhettek olcsóbban a dél- és észak-amerikai gabona, mint a magyar? Miért vált Magyarország igen rövid idő alatt alapvető termékekből nettó importőrré?*

#### 2. ábra

**A főbb húsfélések nettó külkereskedelmi pozíciója<sup>1)</sup>**

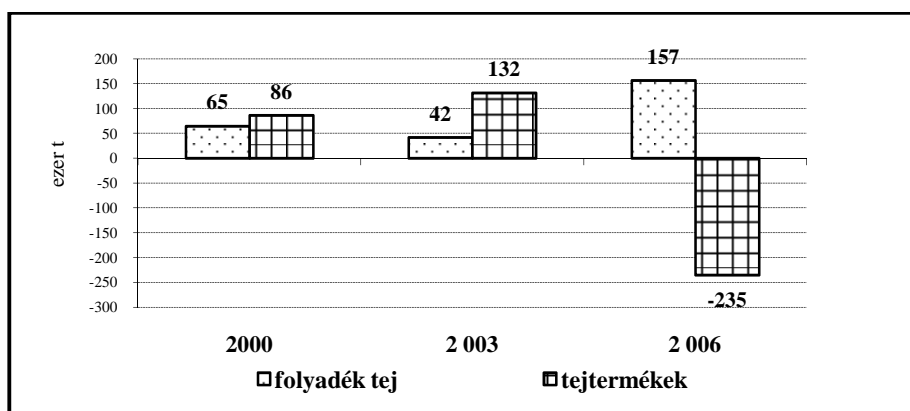


<sup>1)</sup> Tartalmazza a feldolgozott termékeket is nyersanyag-egyenértékre átszámítva

Forrás: AKI Agrárpiaci Kutatások Osztályának számításai

3. ábra

### A tejtermékek nettó külkereskedelmi pozíciója<sup>1)</sup>

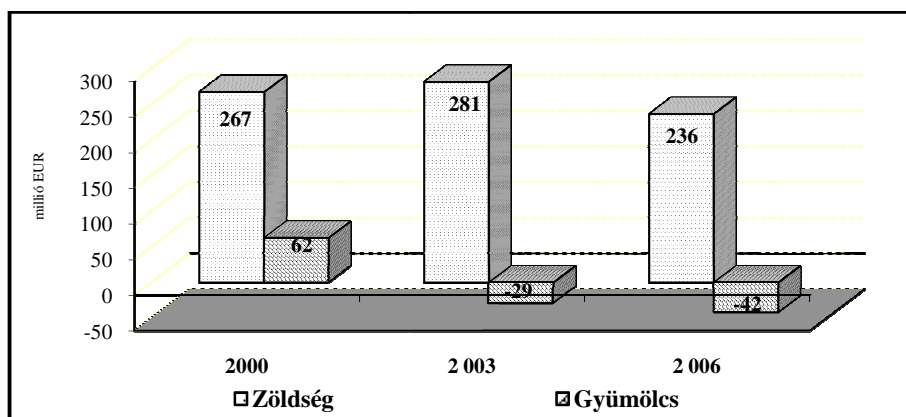


<sup>1)</sup> Tartalmazza a feldolgozott termékeket is nyersanyag-egyenértékre átszámítva

Forrás: AKI Agrárpiaci Kutatások Osztályának számításai

4. ábra

### A zöldség és a gyümölcs külkereskedelmi pozíciója<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Tartalmazza a feldolgozott termékeket is nyersanyag-egyenértékre átszámítva

Forrás: AKI Agrárpiaci Kutatások Osztályának számításai

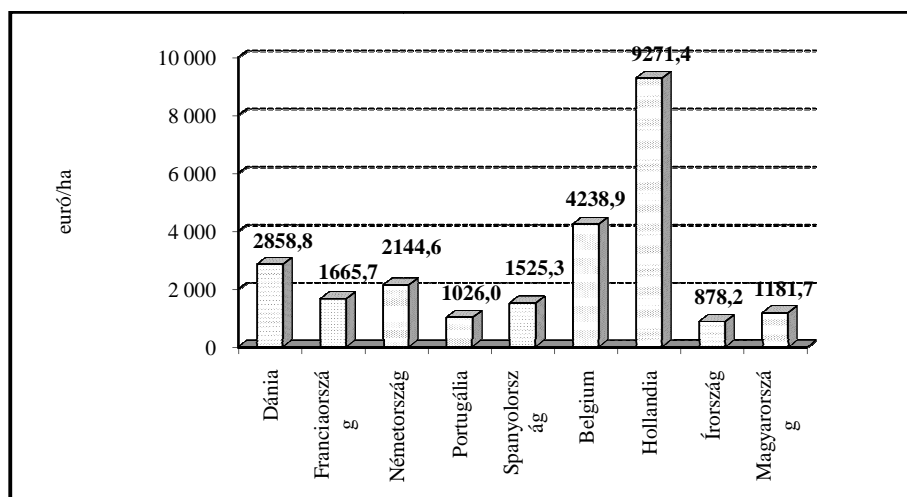
További erőfeszítések szükségesek azért, hogy a magyar mezőgazdaság piacképes szegmenseinek felzárkózása Európához mind a termőterület – az agrárökológiai potenciál – jelenleginél jobb kihasználása, mind pedig az elérhető jövedelmek tekintetében megvalósuljon!

b/ A másik nagy kérdés az, hogy mi lesz a sorsuk az „iparszerű” termelést elutasító, illetve az ebben a versenyben való részvételre nem képes kis- és mikrovállalkozásoknak? A versenyben

való helytállásra a tényleges gazdasági méretet elérő, támogatást igénylő mintegy 200 ezer gazdaság 75-80%-ának reális az esélye. A KSH azonban több mint 700 ezer olyan háztartást tart nyilván – gazdaságnak nevezvén őket –, amelyek 90%-ának területe nem éri el az 5 hektárt. Az 50 ha felettiek aránya 1,3%, de ezek használják a földterület 44%-át. Ez utóbbi arány öt évvel ezelőtt csak 30% volt. Tehát a koncentráció – vagyis a szelekció, a mezőgazdaságból való kiesés – realitás.

5. ábra

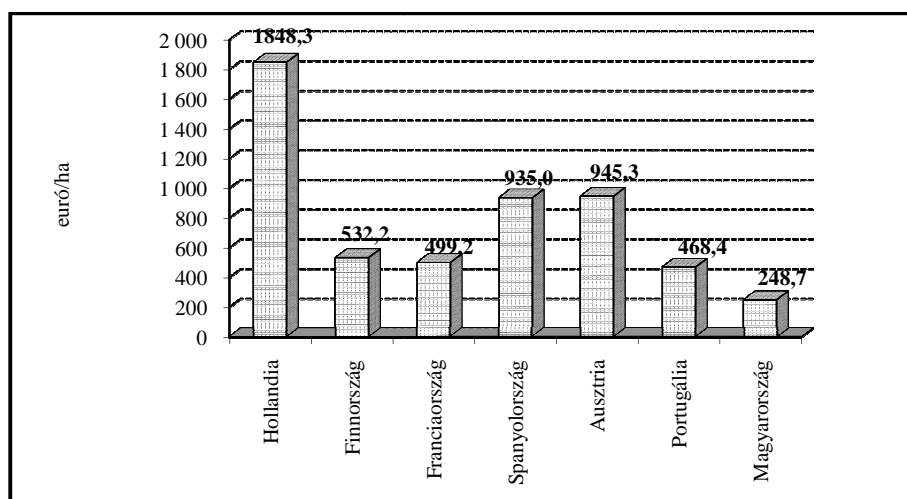
**Az 1 ha mezőgazdasági területre jutó bruttó termelési érték  
néhány EU tagállamban, euróban**



Forrás: FADN Public Database

6. ábra

**Az 1 ha mezőgazdasági területre jutó üzemi bruttó jövedelem  
néhány EU tagállamban, euróban**



Forrás: DG Agri, Brüsszel 2005, illetve FADN

Mi lesz tehát a sorsa 600-650 ezer olyan háztartásnak, amelyben a fő megélhetési forrás a nyugdíj és az alkalmi piacolás? Sokak számára – a versenyszférához hasonlóan – valóban megoldás lehet a globális henger előli kitérés. Reális alternatíva a biotermelés, a hungarikumok előállítás, a lokális

piacra való termelés, a tevékenységek diverzifikációja. Reális alternatíva, ha összefognak! Ez lassan bővülő lehetőség. A többség számára ez nem járható út, mert elbuknak a versenyben. Ők jelentik a vidékfejlesztés igazi célszemélyeit. Minél eredményesebben javulnak a piacrajutási feltételek, annál

kevesebb család számára kell a mezőgazdaságon kívül megélhetést találni. A vidék felzárkózásához azonban ez a kisebb megoldandó feladat! *Súlyosabb gond a mezőgazdasághoz már nem kötődő vidéki inaktív népesség aktívvá tétele!*

### 2007 A JÖVŐT FORMÁLÓ DÖNTÉSEK ÉVE

A hazai versenyfeltételek már azzal javulhatnak, ha sikerül kilépni az EU „hátsódudvarából”, az átmeneti, sajátos, a hátrányos megkülönböztetést megvalósító szabályozási rendszerekből. Erre jó alkalom 2007, amikor egyébként is kötelező a nemzeti támogatások rendszerének áttekintése (notifikáció) és az uniós közvetlen kifizetésekhez kapcsolódó top up rendszer átalakítása.

Ez utóbbi lépéssorozat (előkészítés, egyeztetés, meghirdetés) nemcsak azért fontos, mert számos „kényes” agrárpolitikai döntés meghozatalát teszi elkerülhetetlenné, hanem azért is, mert a kialakítandó top up rendszer több tekintetben is determinálja az SPS rendszerre való áttérés módozatait. Az új top up rendszer keretében csökkenteni kell a termeléshez kötött támogatási jogcímek számát, s meghatározva a termeléstől leválasztandó, de – „történelmi joron” – üzemsorosan fizetendő támogatási jogcímeket. Nyilvánvaló, hogy a jogcímek illető történő csoportosítása, nem különben a támogatási jogokat és nagyságrendeket befolyásoló „bázisok” megválasztása már rövid távon is érdekellentétet szülhet a különböző ágazatok, illetve gazdaságcsoportok között. Ezért az előkészítő modellezésnek és a termelőkkel való egyeztetésnek különösen nagy a jelentősége!

Az ideai döntésekkel kialakul az az eszközrendszer, amellyel alátámaszthatók a nemzeti prioritások: az

állattenyésztés, a kertészeti ágazatok és a biomassza hasznosítás fejlesztése. Hosszabb távra (2013-ig) körvonalazódik a támogatási rendszer struktúrája, ezáltal termelést, földhasználatot orientáló hatásmechanizmusa is. Világossá válik, hogy kik lesznek a támogatások címzettjei; átláthatóvá válik, hogy a források milyen arányban oszlanak meg

- a területi átalánytámogatás;
- a termeléstől független üzemsoros (történelmi) támogatások és
- a kevészámú termeléshez kötött támogatások között.

Az agrárpolitika természetesen egységes, amelyben a termeléssel összefüggő (vagy összefüggésbe hozható) és a vidékfejlesztési intézkedések szervesen kapcsolódnak egymáshoz. A döntéseknek ez utóbbi vonulata a Vidékfejlesztési Stratégia, illetve az annak megvalósítását jelentő intézkedések révén járulhat hozzá a fenntartható mezőgazdálkodás eredményességéhez amellelt, hogy a vidékfejlesztési intézkedések a vidék eltartóképeségének javítását, a megélhetési lehetőségek szélesítését, a környezet megóvását szintén eredményesen, a vidéki lakosság által észrevehetően szolgálják.

Az előzőek alapján azonban érthető – bár némelyek által vitatott! –, hogy a magyar Vidékfejlesztési Stratégia, illetve az erre épülő Program, valamint a megvalósítást szolgáló konkrét intézkedések – az európai irányelvek keretei között – alapvetően a sajátos magyar problémák megoldását célozzák meg. A magyar mezőgazdaság más fejlődési szakaszban jár – más fejlődési periódusba csúszott vissza! –, mint a versenytárs régi tagállamok. A felemásra sikerült felkészülés, valamint más örökölt versenyhátrányok miatt Magyarországon a termelés drasztikusan visszaesett, új



ágazati aránytalanságok mellett. Számos gazdaság, illetve család számára a piacrajutás, vagyis a megélhetés feltételei drámaian megnehezültek. Sokaknak nem nyújt megoldást a mezőgazdaság, de nem látszanak a mezőgazdaságon kívüli jövedelemszerzés esélyei sem. Az uniós és a hazai források jelentős hányadát tehát egyelőre (2013-ig!) az agrárgazdaságban meglévő egzisztenciák megőrzésére, a versenyképesség erősítésére célszerű fordítani.

A 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló mintegy 1400 Mrd Ft (évi 200 Mrd Ft) 46%-át ezért tervezi a Kormányzat a mezőgazdasági és erdészeti üzemek korszerűsítésére,

infrastruktúrájuk fejlesztésére költeni. Eredményes pályázatokkal így ismét fejlődési pályára állítható az állattenyésztés, a kertészeti ágazatok, így alapozható meg, hogy a kiváló gabonatermelési adottságok reális piacokon – az állattenyésztésben és a bioenergia előállításban – kamatozzanak. Bizonyítható, hogy a legtöbb munkahely a kertészeti és az állattenyésztési vertikumok fejlesztésével őrizhető meg.

Természetesen bőven marad ésszerűen felhasználható forrás a környezet fokozottabb megővására, a vidéki élet minőségi elemeinek javítására, s a helyi kezdeményezések (Leader programok) támogatására is.

## 2. táblázat

### A vidékfejlesztési források tervezett felhasználása (2007-2013)

(M. e.: Mrd forint)

Az egyes intézkedéscsoportok (tengelyek) és súlyponti intézkedéseik	EMVA hozzájárulás	Összes közkiadás	Közkiadás megoszlása, %
<b>I. Intézkedéscsoport összesen</b>	<b>461,9</b>	<b>643,7</b>	<b>45,9</b>
<i>Ebből</i>			
121. A mezőgazdasági üzemek korszerűsítése	295,1	411,2	29,3
123. A mezőgazdasági és erdészeti termékek értéknövelése	38,4	53,6	3,8
125. A mezőgazdaság és erdészet fejlesztésével és korszerűsítésével összefüggő infrastruktúra javítása és fejlesztése	42,0	58,5	4,2
<b>II. Intézkedéscsoport összesen</b>	<b>340,0</b>	<b>442,4</b>	<b>31,5</b>
<i>Ebből</i>			
214.A. Agrár-környezetvédelmi kifizetések	218,2	283,9	20,2
214.B. Genetikai erőforrások megőrzése			
221. A mezőgazdasági földterület első erdősítése	53,7	69,9	5,0
<b>III. Intézkedéscsoport összesen</b>	<b>134,8</b>	<b>187,8</b>	<b>13,4</b>
<i>Ebből</i>			
312. Mikroállalkozások létrehozásának és fejlesztésének támogatása	61,1	85,2	6,1
<b>IV. Intézkedéscsoport összesen</b>	<b>56,9</b>	<b>74,1</b>	<b>5,3</b>
<i>Ebből</i>			
413. Életminőség/diverzifikáció	27,7	36,1	2,6
511. Technikai segítségnyújtás	41,4	55,2	3,9
<b>Mindösszesen</b>	<b>1035,2</b>	<b>1403,3</b>	<b>100,0</b>

Forrás: Új Magyarország Vidékfejlesztési Program 2007-2013 (2007. februári változat) alapján saját számítás

Ha a 2. táblázatban ismertetett forrásokat a magyarországi gazdaságok ésszerűen, összehangoltan piacképes célokra fordítják, ha a szív és az ész együttműködik, akkor a magyarországi agribiznisz nem marad le a globális versenyben sem!

#### FORRÁSMUNKÁK JEGYZÉKE

- (1) Mészáros S. – Spitálszky M. – Udovecz G. (1999): Az EU-csatlakozás várható agrárgazdasági hatásai – Modellszámítások I. Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, Budapest – (2) Mészáros S. – Spitálszky M. – Udovecz G. (2000): Az EU-csatlakozás várható agrárgazdasági hatásai – Modellszámítások II. Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet, Budapest – (3) Potori N. – Udovecz G. (szerk.) (2004): Az EU-csatlakozás várható hatásai a magyar mezőgazdaságban 2006-ig. Agrárgazdasági tanulmányok, 2004. 7. sz.. Agrárgazdasági Kutató Intézet, Budapest – (4) A Poloulou: Dynamiques et competitivité agro-alimentaire des PECO: implications pour l'elargissement européen. Economie Rurale, 1997/240. – (5) Udovecz G. (2000): A Magyar Agrárgazdaság felkészültsége és versenyképessége az Európai Unióban. MTA doktori értekezés – (6) Udovecz G. (2006): Szerkezetváltási kényszerben a magyarországi agrárgazdaság. Gazdálkodás 2006. 2. sz., 4-17. pp.

